

CAPACIDADES ESTATAIS TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS E POLÍTICO-RELACIONAIS EM PEQUENOS MUNICÍPIOS: UMA VISÃO DO GESTOR MUNICIPAL

Matheus Barbosa de Oliveira¹, Jaime Crozatti²

Resumo: Os pequenos municípios são entes relevantes na oferta de serviços públicos para a população brasileira. Entretanto, ainda enfrentam grandes dificuldades e possuem resultados díspares na entrega de políticas públicas para os cidadãos. As capacidades estatais desses entes, por sua vez, são elementos que influenciam o cumprimento desta importante missão constitucional. O presente estudo tem como objetivo examinar as capacidades estatais de pequenos municípios do Estado de São Paulo, de mesorregiões distintas. As capacidades estatais consideradas são as capacidades técnico-administrativas e as capacidades político-relacionais. Para alcançar esse objetivo, foi realizada uma pesquisa qualitativa, de natureza descritiva, com foco na perspectiva dos prefeitos de três pequenos municípios do estado. Os dirigentes foram escolhidos porque se espera que eles tenham conhecimento suficientemente amplo sobre os assuntos tratados, em virtude das responsabilidades legais que possuem frente às Prefeituras. Os resultados sugerem que os municípios estudados possuem muitas semelhanças, embora sejam de mesorregiões diferentes. No quesito de capacidades técnico-administrativas, há existência comum de um perfil fiscal debilitado e ausência da dimensão estratégica nas áreas de gestão de pessoas e do planejamento municipal. Com relação às capacidades político-relacionais, os resultados apontam experiências diversas de participação popular, com certa convergência na rejeição da atuação dos conselhos municipais de políticas públicas e a existência de uma interlocução ativa com os demais entes públicos, muito em parte pela dependência da transferência de recursos financeiros para o seu próprio financiamento.

Palavras-chave: capacidades estatais; desenvolvimento; pequenos municípios; São Paulo.

TECHNO-ADMINISTRATIVE AND POLITICAL-RELATIONAL STATE CAPACITIES IN SMALL MUNICIPALITIES: A MUNICIPAL MANAGER'S VIEW

Abstract: The present study aims to analyze the state capacities of small municipalities in the State of São Paulo, from different mesoregions, in the perspective of their mayors. State capacities considered here are divided into technical-administrative and political-relational capacities. The research has a descriptive exploratory character of qualitative cut. The municipalities analyzed in this article are: Pedro de Toledo, Igaratá and Torre de Pedra.

-
- 1 Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela EACH/USP. Assistente Administrativo no Banco do Brasil S.A.
 - 2 Doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP. Professor dos cursos de bacharelado e mestrado em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP.

-- ARTIGO RECEBIDO EM 27/07/2022. ACEITO EM 28/06/2023. --

The results suggest that the municipalities studied have, in the field of technical-administrative capacities, a poor fiscal profile and lack of strategic dispositions in the area of people management and municipal planning. With regard to political-relational capacities, the results point to diverse experiences of popular participation, with some convergence in the rejection of the action of the municipal public policy councils, and active dialogue with other public entities, in part by dependence on the transfer of financial resources.

Keywords: state capacities; development; small municipalities; São Paulo.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, conquista louvável da sociedade brasileira após décadas de ditadura militar, consolidou uma grande carga de prerrogativas institucionais ao Estado. Deu ênfase a um sistema de bem-estar social, com destaque para a educação e a saúde públicas, universais e gratuitas. O novo modelo incrementou as atribuições estatais e redefiniu o pacto federativo em vigor. Pautando-se, principalmente, em ideias de democracia e eficiência, a arquitetura institucional do sistema priorizou a descentralização de poder da União para as entidades subnacionais, com um particular destaque para os municípios (FARAH, 2006).

Nesse contexto, os municípios passaram a experimentar práticas democratizantes e tiveram sua autonomia fortalecida. Em termos legais, foram reconhecidos como um ente capaz de escrever sua própria “constituição” (as Leis Orgânicas Municipais) e capazes de possuir uma representação democrática própria, aptos a elegerem seus líderes no Poder Executivo e Legislativo e, assim, determinarem os contornos das políticas públicas locais (KRELL, 2003).

O processo de descentralização resultou na multiplicação de municípios no país (MAGALHÃES, 2007) e na maior transferência de recursos financeiros para estes, através da elevação dos percentuais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (VELOSO; MONASTERIO; VIEIRA; MIRANDA, 2011). Em consonância com os recursos, advieram também crescentes responsabilidades. As novas competências abarcaram principalmente três grandes áreas, das quais se destacam a prestação de serviços de atenção básica à saúde, a implementação da educação infantil e da fundamental, e a gerência das finanças municipais (FUNDAÇÃO CECIERJ, 2018). Ademais, os municípios também passaram a exercer um importante papel no desempenho de políticas urbanas, de saneamento básico, de renda e emprego, agrícolas, culturais e ambientais. De tal forma, integrando-se ao pacto federativo como esferas autônomas e interdependentes, passaram a figurar papel fundamental para o desenvolvimento local e a inovação. Seu desempenho conjunto significou forte impacto no desenvolvimento, tanto em bases regionais, quanto nacionalmente (FARAH, 2006).

Tendo em vista a sua importância, este trabalho estuda esta esfera autônoma de poder, com um enfoque nos pequenos municípios do Estado de São Paulo. Antes de apresentá-los com um maior detalhamento, convém, primeiramente, refletir sobre o papel do Estado no desenvolvimento e as suas recentes transformações.

2 ESTADO E DESENVOLVIMENTO: A RELEVÂNCIA DAS CAPACIDADES ESTATAIS

Estados são associações compulsórias que clamam pelo controle sobre territórios e as pessoas dentro deles (WEBER, 1991). Guerrear, efetuar a defesa nacional e assegurar a ordem interna são suas funções clássicas, que, para serem efetivas, demandam o monopólio sobre a violência (WEBER, 1991). Tal é garantido através da cobrança de tributos sobre os protegidos em sua circunscrição (TILLY, 1975).

Estas ideias são basilares para a concepção do Estado-nação moderno. As organizações administrativas, legais, extrativas e coercitivas são componentes do núcleo de qualquer Estado (WEBER, 1991). A perspectiva weberiana então, supõe que:

The state must be considered as more than the “government”. It is the continuous administrative, legal, bureaucratic and coercive systems that attempt not only to structure relationships between civil society and public authority in a polity but also to structure many crucial relationships within civil society as well (STEPAN, 1978, p. 12).

Essas funções clássicas permanecem presentes nos dias de hoje, porém, o mundo contemporâneo vem demandando do Estado funções adicionais. Na medida em que sua sobrevivência política e a paz interna vêm dependendo cada vez mais da economia, os Estados tornaram-se também responsáveis pela transformação econômica (EVANS, 2004, p. 30)

Em um mundo globalizado e extremamente competitivo, as nações disputam seus lugares não apenas em questão de soberanias políticas, mas também na divisão internacional do trabalho. O êxito da transformação econômica depende da forma de inserção do país nessa divisão (EVANS, 2004).

Seu envolvimento transformador se dá, então, em duas faces. Primeiro, na participação do processo de acumulação do capital. Em segundo, na garantia de uma gestão eficiente da produção nacional. Desta lógica, deriva a criação de desigualdades. Se estas não forem encaradas como “naturais” na sociedade em questão, ele ainda desempenha o ofício de intermediar o conflito de distribuição de renda e gerar bem-estar social (EVANS, 2004).

Contestando a argumentação do tipo “mais” ou “menos” intervenção, Evans (2004) procura debater sobre a eficácia de diferentes estruturas e papéis do Estado.

2.1 O Estado no desenvolvimento econômico

A obra de Evans (2004) tem o mérito de trazer e discutir casos bem-sucedidos de intervenção estatal no desenvolvimento econômico de alguns países. Os exemplos de Coreia e Taiwan são fortes retratos de que o Estado pode desempenhar um intenso papel de transformação, mudando a posição relativa dos países na divisão internacional do trabalho.

Através do estudo comparativo de Zaire, Coreia, Taiwan, Japão, Índia e Brasil no setor de tecnologia da informação, Evans expõe como estruturas e papéis desempenhados pelos Estados inferem no seu sucesso econômico e na sua relação com a sociedade.

Com relação às suas formas de estrutura, os Estados podem ser de dois tipos ideais, associados ao seu desempenho. De um lado, os Estados predadores, que saqueiam os recursos de seus cidadãos e pouco retornam a eles em termos de políticas. Esse saque é geralmente acompanhado de opressão militar, que tem como efeito a desorganização da sociedade civil, restando deliberadamente o processo de desenvolvimento, mesmo em sua dimensão mais estreita de acumulação. De outro, os Estados desenvolvimentistas, que por sua vez são aqueles que não apenas direcionam a transformação industrial, mas também são responsáveis pelo seu desenvolvimento (EVANS, 2004).

Para o autor, o que diferencia esses dois tipos ideais é o formato de organização interna que eles têm e as suas relações com a sociedade. A organização interna do corpo do Estado é um fator de relevância fundamental para o ímpeto transformador. O Estado deve ter uma robustez interna garantida para que possa atuar em conexão com a sociedade. Deve, então, ser dotado de autonomia.

Esta ideia de autonomia não se refere a um insulamento, pois tem-se em vista que os agentes públicos estão inseridos em um tecido social que realiza negociações contínuas de objetivos e planos de ação com o Estado, seja mediante canais institucionalizados ou estruturas menos formais. O argumento diz respeito ao Estado possuir uma estrutura interna robusta que possa impedir que redes muito densas de interesses privados adentrem o Estado e impeçam a solução de problemas coletivos, que transcendem os interesses individuais das contrapartes privadas. Essa robustez é adquirida com a posse de uma burocracia forte, dotada de um *spirit de corpus* que permita a ela agir como um corpo próprio, não capturada pela lógica privada. Para essa construção é necessário um projeto de longo prazo de formação, que crie uma burocracia dotada de um status de prestígio entre seus servidores e assegure a formação de um grupo coeso internamente (RUESCHEMEYER; EVANS, 1985, p. 48-49).

Em que pesem as dificuldades associadas a esta proposta, a soberania política e administração-militar estável no território, os servidores habilitados e leais e os recursos financeiros abundantes são alguns dos fatores de capacidade que permitem essa construção (SKOCPOL, 1985). A autonomia permite a dissociação de alguns interesses das elites dominantes em prol de um amplo desenvolvimento nacional. Tal é fundamental, uma vez que alguns grupos deliberadamente atuam contra uma transformação econômica mais ampla, em razão de seus próprios interesses (RUESCHEMEYER; EVANS, 1985).

Para o desenvolvimento ser bem-sucedido, torna-se necessária a parceria, uma segunda preposição desse esquema que alude ao Estado atuar em consonância com os interesses fundamentais da sociedade, sem que, entretanto, seja capturado pelos grupos que a compõem. Para o ímpeto transformador ser efetivo, a conduta de ação estatal deve estar priorizada no bem-estar coletivo, apoiada em alianças com segmentos da sociedade que permitam dar luz a essa gestação. No quesito de transformação econômica, que é objeto de sua análise, o capital privado nacional é um parceiro fundamental, pois o bem-estar material propício de ser obtido dessa parceria é um elemento importante para a sociedade em seu conjunto (EVANS, 2004).

Em muitos Estados, principalmente da periferia do sistema capitalista internacional, os países ainda não possuem uma burguesia bem formada, ou o capital privado vê poucas

razões para investir em determinados setores. A ausência de investimentos significativos para a produção de tecnologia atrapalha o desenvolvimento econômico em um mundo globalizado altamente competitivo. Dessa maneira, o Estado assume papéis de intervenção, a fim de tornar viável o desenvolvimento pretendido.

Evans aponta quatro tipos de papéis adotados pelo Estado (custódio, demiurgo, parceiro e pastoreio) que classificam o padrão de intervenção em setores particulares, diferenciados pela forma da intervenção. Ressalta-se que “eles não são mutualmente exclusivos, mas frequentemente aparecem em combinação” (EVANS, 2004, p. 119).

A combinação, a princípio contraditória, entre autonomia e parceria, explica o alcance do sucesso de alguns países na transformação econômica, como a Coreia. Entretanto, essa relação não se mantém estável, fazendo emergir um novo contexto industrial que altera as próprias relações entre Estado-sociedade.

2.2 O Estado no “novo desenvolvimento”

Após as décadas de 1970 e 1980, em grande parte do mundo, abandonaram-se as políticas desenvolvimentistas e um consenso neoliberal tomou a cena nas democracias do ocidente. O Estado positivo, provedor de serviços e com um papel ativo na transformação econômica, deu lugar a um Estado regulador, que tem sua atuação pautada pela regulação dos setores da economia, por meio de normas e agências fiscalizadoras, deixando a produção nacional a favor das forças “livres” de mercado (MAJONE, 1999). Em decorrência, novos métodos de governança passaram a figurar, com o mercado e outras organizações não-estatais assumindo as rédeas no provimento de bens e serviços.

Entretanto, embora a tendência mundial tenha ido nessa direção, faz-se presente a ideia, em alguns círculos acadêmicos, de um novo ciclo de desenvolvimentismo no período recente (GOMIDE; PIRES, 2012, p. 25).

Os autores notam que a discussão a respeito de intervenção e capacidades estatais abarca um novo alcance nesse século, no Brasil. Apontam a necessidade de associar as políticas desenvolvimentistas a um novo contexto de instituições democráticas, diferentes daquelas em vigor no período da ditadura militar. O novo desenvolvimento tem implicação em termos de capacidades requeridas do Estado. Há de se levar em conta a necessidade de interlocução e negociação com atores não-estatais vinculados às arenas setoriais de políticas públicas, requerendo do Estado, para além das capacidades técnico-administrativas, capacidades políticas (GOMIDE; PIRES, 2012).

O novo paradigma de desenvolvimento incorpora, para além do enfoque de crescimento econômico, imperativos de equidade, sustentabilidade e democracia (SEN, 2008). Assim, o estímulo à inovação, à promoção da competitividade e geração de empregos, à proteção da saúde pública e do meio ambiente, à obtenção de impactos distributivos, à geração de bem-estar e à promoção da equidade são aspectos que contemplam a ideia desse novo ciclo de desenvolvimentismo (PACHECO, 2013).

Para discorrer sobre o desenvolvimento nestes moldes, é necessário trazer um olhar analítico que “[...] enxergue as capacidades estatais considerando o enfrentamento da fragmentação setorial do aparelho do Estado e a superação dos arranjos tripartites

corporativos do setor – não se limitando à promoção da legitimidade da ação estatal (GOMIDE; PIRES, 2012, p. 26).

2.3 As capacidades estatais

Para a concretização desse desenvolvimento certas características são requeridas do ente estatal. Entram em questão, então, as capacidades estatais. Tema complexo, faz despontar uma série de desafios para o pesquisador que se propõe a estudar o assunto.

O conceito de capacidades estatais, por sua natureza, é multidimensional e de distintas interpretações, cuja definição foi explorada por diversos teóricos ao longo da história, de acordo com seus propósitos analíticos e suas tradições teóricas (CINGOLANI, 2013). Duas grandes perspectivas permeiam a interpretação desse conceito (JESSOP, 2010). A primeira traz um olhar muito atento relativo às formas de construção da ordem política em um determinado território que tem a necessidade de aparatos e medidas para a proteção da soberania, a administração de um aparato coercitivo e um sistema de justiça e a arrecadação de tributos (PIRES; GOMIDE, 2016). Essa primeira geração de estudos sobre o tema dedicou-se, em grande parte, à análise dos processos históricos de construção do Estado.

Uma segunda geração de estudos das capacidades estatais tomou como dada a consolidação da hegemonia estatal nos territórios, e, superadas as capacidades necessárias para essa construção inicial, passaram a se atentar às formas necessárias dos Estados para atender seus objetivos por meio de políticas públicas, como a provisão de bens e serviços para a sociedade (MATTHEWS, 2012). Essa perspectiva centrou-se no “Estado em ação”, ampliando a compreensão acerca das variáveis que exercem influências sobre a sua estrutura e os impactos que esta gera nas sociedades (PIRES; GOMIDE, 2016).

A definição de habilidades e competências que são consideradas como capacidades estatais é implicada por desafios metodológicos (CINGOLANI, 2013). A primeira, e mais importante, diz respeito à reflexão sobre as próprias funções estatais: capacidade para o quê? A identificação da finalidade da ação estatal é um componente que deriva de aspectos contextuais, ideológicos e disciplinares, caracterizando, assim, conceituações distintas a essa questão (CINGOLANI, 2013). Algumas funções são mais importantes em certos contextos do que em outros, dependendo do estágio de desenvolvimento do Estado (CINGOLANI, 2013). O interesse na capacidade coercitiva, por exemplo, provém da sua relevância em cenários de colapso total.

A questão ideológica é igualmente subjacente. A compreensão de qual a extensão do poder de intervenção estatal e como ele deve ser executado envolvem apreciações acerca de noções de liberdade e igualdade, entre tantos outros (CINGOLANI, 2013). Por fim, as áreas disciplinares implicam também em diferentes interpretações. Os estudos sobre as capacidades estatais são formulados pelos pesquisadores de acordo com os contornos e concepções de suas próprias áreas de saber, que tem, por consequência, a meditação de distintos problemas de pesquisa, demandando assim, caracterizações de capacidades que respondam a tais desafios (CINGOLANI, 2013).

Uma segunda questão a ser considerada é sobre a consistência do conceito (CINGOLANI, 2013). No geral, as capacidades estatais se referem à força de implementação

do poder do Estado. Por ser multidimensional, o conceito envolve distintas dimensões dessa implementação. Alguns trabalhos apontam para essa força de implementação como derivada da força dos políticos eleitos e do grau de permanência do corpo burocrático. Trabalhos que se atentem às capacidades políticas ou institucionais tendem a sublinhar o primeiro como determinante, enquanto os que focam na dimensão administrativa ou infraestrutural tendem a apontar o segundo. O problema metodológico surge quando as diferentes fontes são implicadas ao poder de implementação, mas têm incentivos contrastantes entre si, sendo que, o que acaba por tornar uma forte, se relaciona à fraqueza da outra.

O terceiro desafio diz respeito à mensuração das capacidades estatais (CINGOLANI, 2013). A multidimensionalidade traz a necessidade da operacionalização de indicadores que reflitam a força de cada variável na composição do conceito. Em geral, existem três tipos de abordagens para realizar essa medição: a) a utilização de medidas genéricas simples, as quais são predominantes nos estudos estatísticos economicistas e de relações internacionais, focando em apenas um indicador, tal como o PIB; b) a escolha de uma definição de capacidades estatais limitada a uma dimensão, relacionando-a a *proxies* correspondentes; c) a escolha de um índice multidimensional composto por diferentes aspectos, ou com medidas separadas em dimensões distintas. Em qualquer caso, a ausência de elaboração de um bom quadro conceitual pode trazer contradições na interpretação dos resultados das medidas. Ademais, os testes de dimensionalidade devem ser cautelosos, para não resultarem em construções amorfas que se associam apenas a correlações positivas.

Em um nível mais sutil, o conceito de capacidades estatais enfrenta alguns desafios lógicos, relacionados à observação e circularidade do conceito (CINGOLANI, 2013). Uma vez que qualquer capacidade é o potencial de fazer algo em vez da realização por si só, a observação direta desta é uma preocupação. O problema da circularidade já é conhecido na crítica filosófica, e se aplica aqui também. Como exemplifica o autor: *“why is there high insurgency in this country? Because there is low state capacity. How do I know that there is low state capacity? Because I observe high insurgency”* (CINGOLANI, 2013, p. 39). Esse é um desafio lógico que perpassa por qualquer análise sobre as capacidades estatais. Assim sendo, tendo em vista estes problemas, “[...] *the literature is left with the paradoxical task of having to measure implementation capacity without being truly able to look at implementation results whenever other factors exist which mediate between these two*” (CINGOLANI, 2013, p. 40).

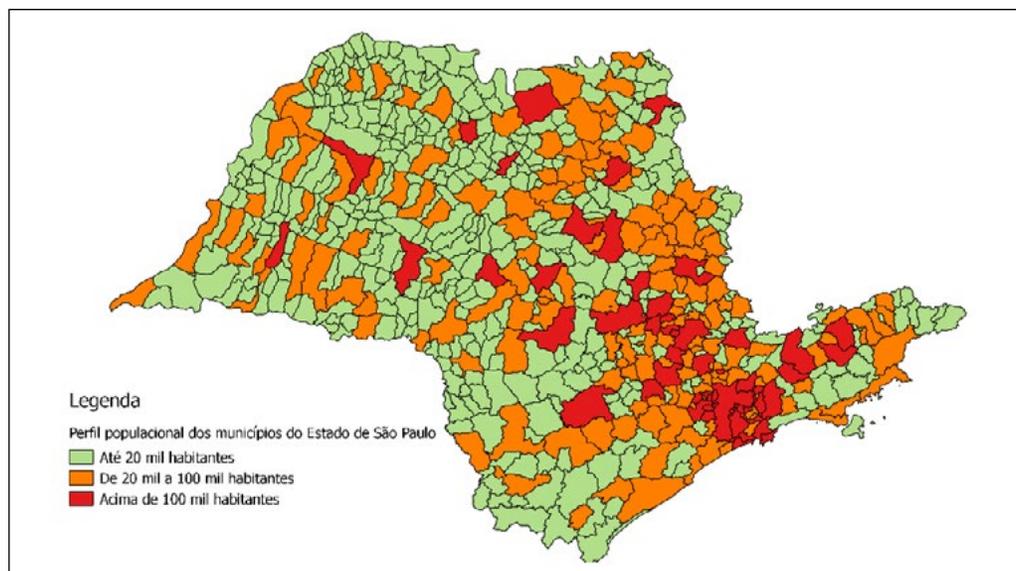
Por fim, a última questão referente à construção do conceito reflete sobre o escopo temporal, o determinismo e as implicações políticas (CINGOLANI, 2013). As séries de indicadores temporais são difíceis de obter, o que dificulta a interpretação dos dados no tempo e a comparação a outras situações de pesquisa. O determinismo histórico encontrado em muitos trabalhos, por sua vez, pode ser um obstáculo para a compreensão do fenômeno, ao relacionar a construção das capacidades à *path dependence* e não se atentar aos micro-determinantes das capacidades estatais de implicações políticas.

2.4 Os municípios do Estado de São Paulo

No presente momento, no Estado de São Paulo, a unidade federativa mais populosa do país, existem 645 municípios, com distintos portes populacionais (IBGE, 2018). Tem

especial interesse para os fins desse trabalho a faixa populacional dos pequenos municípios, sendo aqueles que possuem até 20 mil habitantes. O seguinte mapa ilustra essa divisão:

Figura 1 – Divisão político-administrativa do Estado de São Paulo, em faixas populacionais



Fonte: IBGE (2018).

Como se observa, tal agregação de municípios ocupa uma parcela relevante do território paulista. São 388 municípios que constituem 60% do total das localidades do Estado, com população superior a 3,1 milhões de pessoas. Em seu conjunto, essa parcela tem um papel primordial na implementação das políticas públicas e na geração de desenvolvimento local (IBGE, 2018). Os dados apontam que tal estrato de municípios, neste Estado, executa proporcionalmente mais despesa pública *per capita* do que os demais de outros estratos, sendo da ordem de R\$ 3.356,32 (TCESP, 2017). Além disso, a literatura indica que tais municípios recebem proporcionalmente mais transferências de recursos financeiros da União, vindos, em grande parte, do FPM (VELOSO; MONASTERIO; VIEIRA; MIRANDA, 2011).

O maior gasto *per capita*, entretanto, não corresponde a serviços melhores. Segundo a FNECCP - Federação Nacional dos Estudantes dos Cursos do Campo de Públicas (FNECCP, 2018), em termos de resultados e eficiência na prestação de serviços públicos, os municípios possuem barreiras a superar. Com o pacto federativo instituído pela Constituição Federal de 1988, os resultados da municipalização das políticas foram muito díspares, que, associados à dependência financeira da União em grande parte das localidades, a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos e a baixa capacidade administrativa local, implicou em dificuldades para formular e implementar os programas governamentais (ABRUCIO, 2010). Além disso, em termos de capacidades de gestão, os municípios, embora tenham tido algumas conquistas recentes, demandam ainda o aprimoramento dos instrumentos de gestão (CRUZ *et al.*, 2011).

Diante desta situação-problema este trabalho se propõe a examinar um dos determinantes do resultado da ação governamental: as capacidades estatais dos pequenos municípios paulistas.

3 METODOLOGIA

Dadas as restrições de recursos e tempo, esta pesquisa observou três municípios do Estado de São Paulo com populações de até 20 mil habitantes, de distintas mesorregiões, sendo eles Pedro de Toledo, Igaratá e Torre de Pedra. Essa faixa populacional foi escolhida pela relevância que tal conjunto de municípios tem na execução das políticas públicas no território.

A escolha de municípios em mesorregiões distintas se impõe como uma alternativa de isolar o condicionamento de certos fatores socioeconômicos regionais. As mesorregiões são critérios que agregam os municípios tendo “o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial” (IBGE, 2014). Mais do que um espaço regional de ações integradas de desenvolvimento, “têm respaldo nas relações marcadas por características comuns, mercados interdependentes e outras dinâmicas que imprimem nas mesmas uma identidade subnacional” (ETGES, 2005).

A preferência pela fala dos prefeitos como dado da pesquisa, foi motivada pelo fato de estes serem os chefes do poder executivo das localidades, respondendo diretamente pelas políticas públicas realizadas. Tendo em vista tal grau de responsabilidade, a discussão e o desenvolvimento de capacidades estatais nos municípios perpassam as decisões que tomam. Em consequência, espera-se que possuam um relativo grau de conhecimento sobre todas as áreas pertinentes às dimensões de capacidades aqui analisadas, fornecendo um amplo panorama para a pesquisa. Para os fins exploratórios que este trabalho se propõe, considera-se este dado como adequado. Todavia, entende-se que este tipo de perspectiva guarda limitações, pois a fala única fornecida pelo prefeito pode guardar em si um olhar enviesado que não condiz totalmente com a realidade municipal.

Tendo em vista as transformações pelas quais o Brasil passou nas últimas décadas, um conceito de capacidades estatais apropriado para este trabalho deve ser aquele capaz de refletir as mudanças de paradigmas na forma de gerir o Estado brasileiro. Do lado político, nosso país, em larga forma, vem de um processo de redemocratização do Estado, com a inclusão de diversos atores no debate da esfera pública (ABRUCIO, 2010). Do lado econômico, após uma crise do modelo desenvolvimentista autoritário, seguida da luta da ideologia liberal para guiar o desenvolvimento nacional (SALLUM JR.; GOULART, 2016), o país assumiu tônicas neodesenvolvimentistas (BOITO JR.; BERRINGER, 2013) e, no momento, possui o seu futuro indefinido, sob a égide de um discurso liberal. Do lado da gestão do aparelho do Estado, têm-se consolidado em legislação a possibilidade de novas formas de administração da máquina pública, que se orientam pela tentativa de torná-la mais eficiente, transparente e democrática, mas que ainda encontram, para a implementação dos seus objetivos, dificuldades na adoção dos seus instrumentos (BRESSER-PEREIRA, 2015).

Considerando-se esse panorama, adota-se aqui a proposta de Gomide e Pires (2012). Segundo os autores, o contexto democrático brasileiro coloca como imperativo a necessidade de meios de interlocução política entre o Estado e a sociedade civil. Para além das capacidades técnicas e administrativas exigidas de uma burocracia weberiana clássica, são necessárias capacidades político-relacionais, que agreguem, em sua perspectiva “a existência de capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, a negociação de interesses, a construção de consensos em torno dos objetivos de desenvolvimento e a formação de coalizões políticas de suporte para as estratégias a serem adotadas” (GOMIDE; PIRES, 2012, p. 27).

O modelo proposto para a definição das perguntas das entrevistas se baseia nesta proposta, tendo como premissa, assim, que os arranjos entre capacidades técnicas e político-relacionais geram complementariedades e sinergias na execução das políticas públicas, incidindo em melhores resultados em termos de desempenho, quanto mais alta for a combinação de tais capacidades.

O modelo aqui adaptado, tendo como base essas duas dimensões fundamentais, se aprofunda dividindo os vetores em subdimensões, escolhidas pelos autores deste trabalho, consideradas aquelas fundamentais para o bom desempenho governamental pela literatura do Campo de Públicas. A tabela a seguir, expõe essa relação, com as perguntas associadas que foram dirigidas aos prefeitos entrevistados:

Tabela 1 – Modelo analítico das capacidades estatais municipais

MODELO DE AVALIAÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS		
Dimensão	Subdimensão	Questão
Capacidades técnico-administrativas	Perfil fiscal	1 – Como está a situação fiscal no município? Como esse tema é trabalhado pela Prefeitura nas questões sobre a redução de despesas, aumento de arrecadação e decisões sobre investimentos?
	Gestão de pessoas	2 – Como a gestão de pessoas é administrada pelo município? Quais são as formas de recrutamento? Qual a proporção do corpo de funcionários da prefeitura, em respeito à qualificação, grau de escolaridade e tipo de regime jurídico de contratação?
	Planejamento estratégico	3 - Como é feito o planejamento de políticas públicas no município? Como foi elaborado o PPA? Há a articulação dele com outros planos setoriais?

MODELO DE AVALIAÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS		
Dimensão	Subdimensão	Questão
Capacidades político-relacionais	Formas de participação da sociedade civil	4 - Há formas de participação popular na elaboração das políticas públicas? Se há, quais são e com qual frequência essa participação ocorre?
		5 - Quais são e como é a participação dos Conselhos Municipais no processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas específicas de cada um?
	Tipos de interlocução exercida com os demais entes públicos	6 - Como é a forma de relacionamento com os demais entes públicos com os quais o município tem relacionamentos, como outros municípios, o estado e a União?

Fonte: elaborado pelos autores.

Os dados foram obtidos através de entrevistas semiestruturadas realizadas com os gestores municipais (prefeitos). A coleta de dados foi realizada *in loco*, diretamente com os prefeitos, numa entrevista pessoal, agendada previamente por telefone com as secretárias de gabinete das respectivas cidades.

4 RESULTADOS

4.1 Situação fiscal dos municípios: crise e dificuldades

Há um sensível problema comum entre os pequenos municípios: uma situação fiscal ruim agravada pela crise econômica destes tempos. A crise de 2016 impactou negativamente as receitas públicas municipais e inibiu os investimentos das prefeituras (BACHTOLD, TERENCE; AMÂNCIO, 2016). Com a dependência destes municípios e da redistribuição de recursos de outros entes federativos o custeio da máquina pública ficou comprometido.

Os entrevistados apontaram baixa capacidade de arrecadação própria. O prefeito de Pedro de Toledo apontou que há uma sonegação muito grande do IPTU, e o pagamento do ITR é realizado abaixo do seu valor real. O chefe de Igaratá aponta a dificuldade de aumentar a arrecadação, que já está em seu limite. Porém este, diferente dos outros entrevistados, realizou uma atualização no IPTU que propiciou um novo fôlego às contas, além de contar com melhores recursos provenientes do ISS de concessão da rodovia e do IPVA. O prefeito de Torre de Pedra argumenta no mesmo sentido, de forma ainda mais preocupante. Descreve que existe um problema sério em termos de fiscalização e que o município como um todo sonega na compra e na venda. O município não é ativo na Nota Fiscal Paulista (para arrecadar ICMS) e o IPVA é a maior fonte de arrecadação própria.

No tocante à atenção para a redução de despesas como uma forma de melhorar a situação fiscal municipal, os resultados foram diferentes em cada localidade, mas em linhas gerais, deixam a transparecer que a preocupação com o tema só surgiu com o fato de se alcançar o limite legal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, em caso de

ser ultrapassado, gera improbidade administrativa. O prefeito de Pedro de Toledo apontou que com o reajuste salarial dado aos servidores o município chegou no limite prudencial para a folha de pagamento e, para contê-lo, teve que realizar uma série de reduções de gastos, com demissões de funcionários e cortes em gratificações. Em Igaratá, foi apontada uma mesma preocupação com a folha de pagamento, onde houve a dispensa de comissionados, a redução de horas extras e a diminuição de vários serviços. Em Torre de Pedra, o entrevistado apontou uma preocupação do tema em termos de mentalidade, sua e dos servidores, mas não indicou ações que foram ou são realizadas na área.

Por fim, nas decisões sobre investimentos, há uma semelhança muito grande nas respostas, onde se assinala que os recursos são obtidos por meio de emendas parlamentares autorizadas por deputados estaduais e federais, vindas de seus respectivos entes. O prefeito de Igaratá diz que as emendas já são dimensionadas, e, que o governo federal e estadual não está liberando recursos para os investimentos no seu município.

Os dados obtidos sugerem uma capacidade estatal enfraquecida em termos de situação fiscal, em razão da crise econômica, da falta de arrecadação própria e de uma redução de despesas que se aparenta recair somente sobre o funcionalismo, sem um tipo de planejamento mais profundo para a área. Tendo em vista que a literatura indica a necessidade de recursos para a construção de capacidades (SKOCPOL, 1985), têm-se em mente que os municípios enfrentam uma dificuldade que, em consequência de sua importância, acaba por influir em outras subdimensões. A ausência de recursos financeiros adicionais pode gerar maiores disputas dos setores internos pelas fatias existentes no orçamento, dificultando assim, uma construção integrada das capacidades. A consequência imediata deste tipo de efeito é um papel mais reduzido do município na geração do desenvolvimento local.

Gestão de pessoas: uma estruturação operacional e legal

A interpretação dos dados obtidos por essa questão permite construir uma visão geral desse tipo de capacidade, pelo dito e o não-dito. Em linhas gerais, apontou-se que a contratação é por concurso, via regime celetista, com um número determinado de comissionados que são de livre escolha.

A qualificação do corpo burocrático é apenas diretamente citada pelo prefeito de Igaratá, que os diferencia, apontando que os cargos de profissões regulamentadas são de formação específica da área, os comissionados seguem orientações do Tribunal de Contas para o seu provimento, e os de formação geral normalmente são de nível médio. Ainda nessa cidade, há uma substituição de efetivos da área da educação todos os anos.

A questão da capacitação de servidores é referenciada em Pedro de Toledo e em Torre de Pedra. Em ambos, dispõe-se que o tema é muito pouco trabalhado pelos municípios. No caso do segundo, a maioria dos cursos é buscada fora da prefeitura, pois não existem verbas disponíveis, com exceção da educação.

Em Pedro de Toledo, argumenta-se que o índice de limitação da LRF dificulta em muito a gestão nessa área. A existência de um alto número de funcionários efetivos, que recebem reajustes em decorrência de progressões naturais das carreiras, impede a flexibilidade

maior de contratação, levando muitas vezes à terceirização como uma forma de dar fôlego à folha de pagamento.

Em Torre de Pedra, a terceirização é empregada em algumas situações, para evitar a ultrapassagem do valor legal permitido da folha de salários. Nesse município, o prefeito aponta, ainda, uma disposição muito grande na forma que se relaciona com os seus funcionários para incutir em melhores resultados, priorizando sempre o diálogo.

Por tudo que foi relatado, compreende-se uma disposição a cumprir requisitos legais em termos de contratação e alcance legal de despesa com a área. Indícios de características que compõem uma gestão mais estratégica de pessoas não são encontrados em suas falas, como por exemplo, setor voltado ao mapeamento de competências, estruturação de carreiras com progressão remuneratória por resultados, entre outras. A própria capacitação, que é um instrumento relevante para a atualização dos conhecimentos do corpo tecnoburocrático, é em parte, negligenciada. O dado tende a sugerir, assim, que a área é organizada de forma operacional, com burocracia profissional que pouco se atualiza.

Planejamento estratégico municipal: ausência de estratégia e ajustado ao longo da gestão

Os dados fornecidos tomam a direção de mostrar que o planejamento do Plano Plurianual, chamado de PPA, a principal peça para guiar a ação municipal por 4 anos, é estruturado de forma não-estratégica. Em Pedro de Toledo, há o relato de que ele foi construído junto com a Câmara Municipal de forma semelhante aos dos anos anteriores, com algumas adequações. Em Igaratá, ele foi formulado, em tese, com o alinhamento do plano de governo divulgado nas eleições, mas, na prática, de acordo com o otimismo de cada setor, sem a existência de elementos técnicos para uma melhor elaboração. Na cidade de Torre de Pedra, a sua formulação se deu pelo setor contábil e jurídico da prefeitura, de forma como “quase uma taboadinha”.

Não consta nos diálogos a existência de um processo de construção de planos setoriais, nem a articulação com as metas dos PPAs. O ajuste do plano acontece ao longo do caminho, de acordo com as circunstâncias do momento. Em Igaratá, ele segue a realidade fiscal do ano, e em Torre de Pedra, o seu cálculo é formulado basicamente na receita, enquanto as despesas são fixadas e adaptadas apenas com novas contrapartidas dos compromissos que o município assume. Nesta localidade, o prefeito dispõe que o PPA foi feito de acordo com o seu plano de governo, mas que este foi defasado e apenas 20% do realizado seguiu o estipulado originalmente. Em Pedro de Toledo, a parceria com o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR) foi o que permitiu a elaboração de um plano de turismo para a cidade.

A não-constatação desse caráter estratégico é um fator que dificulta a criação de objetivos e diretrizes para a geração de uma capacidade que proporcione um desenvolvimento local palpável de ser alcançado. O único ponto “positivo” encontrado que possibilita um avanço nesse sentido foi a disposição do prefeito de Torre de Pedra, que afirma realizar reuniões constantemente com seus secretários, de forma a acompanhar os seus números, e executar uma divulgação transparente destes. Entretanto, esta é uma prática que vai de

acordo com o estilo próprio de gestão do prefeito, que, sem estar institucionalizada, não se configura como uma capacidade de Estado.

4.2 Participação da sociedade civil e seus diversos resultados

Os resultados encontrados no quesito da participação da sociedade civil, mediante participação direta e deliberações dos conselhos, foram díspares, refletindo as peculiaridades de cada local.

No município de Pedro de Toledo, a participação popular ocorre de forma bem ativa. Há uma preocupação da prefeitura em buscar o diálogo com os munícipes, onde se destaca o papel da “Prefeitura Itinerante”, que consiste na ida do prefeito e seus assessores aos bairros, uma vez ao mês, para a discussão das políticas públicas e do orçamento. Além disso, acontecem as audiências públicas, como mais uma forma de diálogo com a sociedade civil. A questão dos conselhos é vista como controversa. Segundo o prefeito, tais possuem caráter muito político, com pessoas ligadas a partidos políticos e que atrapalham o andamento das políticas do município. Com exceção dos conselhos da saúde e da educação, que são bastante atuantes, considera que nos demais todos os membros deveriam passar por uma capacitação.

Já no município de Igaratá a participação não existe, devido à falta de interesse da população. A que ocorre, visa somente atender aos requisitos legais, sejam dos conselhos ou das audiências públicas. Segundo o prefeito, “você tem que pedir pelo amor de Deus pra alguém participar com o nome ali porque você tem que cumprir essa exigência legal”. De acordo com o mesmo, a sociedade civil só vem a mostrar interesse pelas pautas públicas no período próximo à eleição ou quando há algum projeto de lei que a atinja diretamente.

Em Torre de Pedra, o prefeito reconhece a importância da sociedade civil. Só que aponta que, naquela localidade, a população não se engaja para fazer acontecer as políticas públicas. O mesmo aponta que existe um grupo “da podridão da política”, que “quanto pior, melhor”. Ele destaca que a participação deixa a desejar, de maneira que paira uma sensação de incredulidade quanto à legitimidade das ações da prefeitura. O entrevistado dispõe que já existem alguns conselhos no município, mas a participação neles é individualizada. As pessoas presentes nas reuniões vão apenas para aquelas que tratam do setor específico de seu interesse. Como não recebem remuneração, não veem razão para participação mais ampla.

Como os dados sugerem, o ponto da participação popular acontece de diversas formas nos municípios, no primeiro município é mais ativo; no segundo, passivo; e no terceiro, reativo. Em relação à posição dos conselhos, eles cumprem funções legais, mas, a percepção de seu papel é diferenciada nas localidades. Em Pedro de Toledo a visão de sua ligação partidária atrapalha as deliberações políticas; em Igaratá ele cumpre apenas a formalidade legal; e em Torre de Pedra tem a sua atuação individualizada.

Analisa-se assim, que, por mais que as experiências sejam diversas, ainda há espaço participativo possível de ser ampliado, em todas as localidades. Tendo em vista que a institucionalização da participação da sociedade civil é um componente de capacidade político-relacional fundamental (PIRES; VAZ, 2014), a constituição desse arranjo pode

potencializar o desempenho das políticas públicas municipais. O desafio que resta a cada município é encontrar a melhor forma para atrair a população para essas arenas.

4.3 Relacionamento com os outros entes públicos: posição política com vistas à aquisição de recursos

As três localidades estudadas indicaram que têm relacionamento político com o Estado e a União pautados principalmente no objetivo de conseguir recursos, em especial via emendas parlamentares, com graus diferentes de sucesso.

Em Pedro de Toledo, esse relacionamento se dá pelos padrinhos políticos do prefeito, membros da Câmara dos Deputados e da Assembleia Legislativa. Em Igaratá, existe um relacionamento institucional com as secretarias do estado que opera de maneira normal, mas o relacionamento político, que há alguns tempos atrás era mais forte, foi no momento limitado em virtude da mudança da equipe de governo do estado, que foi alterado do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) para o Partido Socialista Brasileiro (PSB). Este passou a privilegiar a liberação de recursos para os municípios que estavam alinhados com os seus objetivos. Dessa maneira, a gestão do prefeito passou a ser encarada como oposição e, em consequência, sofreu maiores dificuldades. Na cidade de Torre de Pedra, o relacionamento é destacado como o melhor possível. O prefeito diz que possui diversas amizades em posições-chaves nos outros entes públicos, e, assim, consegue uma liberação muito grande de recursos para obras no município. É claro que o clima político influi nesta capacidade.

No relacionamento horizontal, com os outros municípios da região, a única localidade que indicou um vínculo mais institucionalizado foi Pedro de Toledo. O prefeito desta relatou participar do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira (CODIVAR), que facilitou a vida dos municípios ao realizar reuniões com temas diversos. Em Igaratá, não foi mencionado se existe ou como funciona esse tipo de relacionamento. Já em Torre de Pedra, o prefeito expõe a existência de um ótimo relacionamento com os demais chefes municipais, sem, entretanto, dispor de instituição formal.

Sendo assim, os dados sugerem que a capacidade político-relacional no relacionamento com outros entes públicos é ativada em virtude, na sua maior parte, da necessidade de atrair recursos financeiros e investimentos para a região, potencializados pela existência de algumas institucionalidades tais como os consórcios municipais.

4.4 Discussão

Em termos de capacidades técnico-administrativas, sugere-se que os municípios analisados guardam em semelhança uma situação fiscal ruim, num contexto de baixa arrecadação, dificuldades de fiscalização e de execução apropriada dos tributos de sua competência. A área de gestão de pessoas não possui características que indicam caráter estratégico para a área, sem ações planejadas de capacitação de servidores. O planejamento municipal é formulado de maneira formalista, não contando com elaboração técnica mais sofisticada que ligue o PPA com planos setoriais e posteriores revisões e acompanhamentos.

Com relação às capacidades político-relacionais, o que se observou foram experiências diversas de participação popular, com distintas percepções sobre o papel da população, e certa convergência de ideias que tendem a rejeitar a atuação dos conselhos. Um relacionamento com os demais entes públicos mostrou ser acentuado nessas localidades, tendo em vista que as mesmas encontram nestes boa forma de realizar parcerias para novos investimentos, aquisição de conhecimento e absorção de recursos adicionais para o orçamento.

5 CONCLUSÃO

A descentralização de poderes aos municípios e a atribuição de novas responsabilidades legais na execução de políticas públicas, com o advento da Constituição Federal de 1988 e legislações posteriores, foram fatores que trouxeram grande destaque para este ente federativo. Esse processo promoveu uma multiplicação de municípios no território brasileiro, sobretudo aqueles com população inferior a 20 mil habitantes, considerados como “pequenos municípios”. Tendo em vista este movimento, compreender adequadamente as capacidades estatais destes entes e promovê-las como figura federativa torna-se tarefa de central importância para alavancar o desenvolvimento brasileiro e a elevação do bem-estar dos cidadãos.

Diante deste cenário, esta pesquisa buscou compreender melhor os contornos dessas capacidades, através do relato de agentes fundamentais nesse processo, que são os dirigentes máximos do Poder Executivo Municipal, isto é, os prefeitos. A interpretação dos resultados, traçada de maneira a buscar similitudes e diferenças entre os casos, indicou pontos relevantes nos quesitos das capacidades estatais.

Em termos de capacidades técnico-administrativas, sugere-se que os municípios analisados guardam, em semelhança, uma situação fiscal ruim, num contexto de baixa arrecadação, dificuldades de fiscalização e de execução apropriada dos tributos de sua competência. A área de gestão de pessoas não possui características que indicam cuidado com a dimensão estratégica para a área, sem ações planejadas de capacitação de servidores. O planejamento municipal é formulado de maneira formalista, não contando com elaboração técnica mais sofisticada que ligue o PPA com os planos setoriais bem como revisões posteriores e acompanhamentos.

Com relação às capacidades político-relacionais, o que se observou foram experiências diversas de participação popular, com distintas percepções sobre o papel da população, bem como certa convergência de ideias que tendem a rejeitar ou a inativar a atuação dos conselhos municipais. Um relacionamento ativo com os demais entes públicos, como o Estado e a União, também se mostrou ser acentuado nessas localidades, o que reforça a ideia de que essas parcerias são fundamentais para manter a continuidade do financiamento de investimentos públicos e suprir as necessidades orçamentárias municipais.

Tendo em vista o objetivo exploratório da pesquisa, os resultados encontrados são excelentes pontos de partida para a análise de capacidades estatais em pequenos municípios. Entretanto, para traçar um quadro mais fidedigno das localidades seriam necessárias entrevistas com outros agentes, além do aporte de dados quantitativos sobre composição

de pessoal, orçamento fiscal, entre outros, que corroborariam as dimensões propostas. Tais fatores, em virtude da disposição de recursos do projeto, acabaram não sendo contemplados.

Ainda que existam tais limitações, o estudo, ao olhar para esses entes, abre fronteiras para um maior aprofundamento, trazendo um novo centro de análise que não foque somente na União ou nos Estados, como costumam fazer os estudos tradicionais, mas que observe também o pequeno município como um catalizador para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, sobretudo em razão da proximidade que esse ente tem com parcela significativa dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In ABRUCIO, F. L. e LOUREIRO, M. R. (orgs.), **O Estado numa era de reformas: os anos FHC parte 2**. MP/SEGES: Brasília, 2002.

ABRUCIO, F. L.. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, R. P. e SANTANA, W. (orgs.), **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Unesco: Brasília, 2010.

ARRETCHE, M.. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. Em M. Arretche, **Trajatória das desigualdades - como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. Ed. Unesp: São Paulo 2015.

BACHTOLD, F., TERENCEZ, G. e AMÂNCIO, T. Bachtold, F. **Crise derruba arrecadação de impostos e investimentos de prefeituras**. 2016. Acesso em 13 de Setembro de 2018, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/01/1725446-cri-se-derruba-arrecadacao-de-impostos-e-investimentos-de-prefeituras.shtml>

BOITO JR. A e BERRINGER, T.. Boito Jr., A., & Berringer, T.. Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, 21(47), 31-38, set/2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2015) A construção política do Brasil: sociedade, economia e estado desde a independência. 2ª. ed., Ed. 34: São Paulo, 2015.

CINGOLANI, L. (2013). **The State of State Capacity: A review of concepts, evidence and measures**. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth. UNU-MERIT: Maastricht, 2013.

CRUZ, M. D., MONTORO, F. A., BIO, S. R., VIANA, M. T., CRAVEIRO, S. D., e CASTRO, T. P. (2011). Gestão pública municipal no Estado de São Paulo: elementos para um olhar analítico. In VELOSO, J. F., MONASTERIO, L. M., VIEIRA, R. D.

e MIRANDA, R. B.. **Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras**. Ed. IPEA:Brasília, 2011.

ETGES, V. E.. Mesorregiões brasileiras: o portal da Metade Sul/RS - MESOSUL. **Revista Redes**, 10(2), 73-82, mai/ago 2005. Acesso em 30 de Julho de 2018. Disponível em: http://www.coredesul.org.br/files/pub/136553570326778_e4-04.pdf

EVANS, P. B.. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. UFRJ: Rio de Janeiro, 2004.

FARAH, M. F. S.. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. (2006). *In*: JACOBI, P. e PINHO, J. A. (orgs.), **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. FGV: Rio de Janeiro: 2006.

FNECCP - Federação Nacional dos Estudantes dos Cursos do Campo de Públicas. **Problemas da Gestão Municipal no Brasil**. 2018. Acesso em 30 de Julho de 2018. Disponível: <http://www.politize.com.br/gestao-publica-municipal-no-brasil-problemas/>

FUNDAÇÃO CECIERJ. **Educação pública e cidadania**. Acesso em 27 de Abril de 2018. Disponível em <http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0062.html>

GOMIDE, A. D., e PIRES, R. R.. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. *In* IPEA, **Boletim de Análise Político-Institucional**. IPEA: Brasília: 2012.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Regional**. Acesso em 30 de Julho de 2018. Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Acesso em 30 de Julho de 2018. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>.

JESSOP, B.. Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, revisions, rejections and redirections. **International Review of Sociology**, 11(2), 149-173. 2010.

KRELL, A. J.. **O município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados**. Oficina Municipal: São Paulo: 2003.

MAGALHÃES, J. C.. Emancipação político-administrativa de municípios no Brasil. *In*: CARVALHO, A. X., ALBUQUERQUE, C. W., MOTTA, J. A. e PIANCASTELLI, M. (orgs.). **Dinâmica dos municípios** (Vol. II, p. 326). IPEA: Brasília, 2007.

MAJONE, G.. Do Estado Positivo ao Estado Regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**(1), Jan/Mar 1999.

MARQUES, E. C.. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**(43), 67-102. 1997.

MATTHEWS, F. Governance and State Capacity. *In* LEVI-FAUR, **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford University Press: Oxford, 2012.

PACHECO, R. S.. Capacidade institucional do Estado brasileiro e o novo desenvolvimento: desafios atuais. **Anais do 10º Fórum de Economia da FGV**. FGV: São Paulo: 2013.

PEREIRA, R. (2018). **Um terço dos municípios do País não gera receita nem para pagar salário do prefeito**. Acesso em 15 de Outubro de 2018, disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,um-terco-dos-municipios-do-pais-nao-gera-receita-nem-para-pagar-salario-do-prefeito,70002473456>.

PIRES, R. R., e GOMIDE, A. D.. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, 24(58), 121-143, jun 2016.

PIRES, R. R., e VAZ, A. C.. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova** (93), 61-91, 2014.

RUESCHEMEYER, D., e EVANS, P. B. (1985). The state and economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention. Em P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), **Bringing the state back in**. Cambridge University Press: Cambridge, 1985.

SALLUM JR., B. e GOULART, J. O.. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Revista de Sociologia e Política**, 24(60), 115-135, dez 2016.

SEN, A.. **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia das Letras: São Paulo, 2008.

SKOCPOL, T.. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In* EVANS, P. B., RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, T. (orgs). **Bringing the state back in**. Cambridge University Press: Cambridge, 1985.

STEPAN, A. (1978). **The State and Society: Peru in Comparative Perspective**. Princeton University Press: Princeton, 1978.

TILLY, C. (1975). **The formation of national states in Western Europe**. Princeton University Press: Princeton, 1975.

TCESP - Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Despesa Total Anual Per Capita**. Acesso em 30 de Julho de 2018, disponível em Transparência TCE-SP: <http://>

transparencia.tce.sp.gov.br/despesa-total-anual-per-capita?ds_municipio=&ano_exercicio=2&page=32

VELOSO, J. F., MONASTERIO, L. M., VIEIRA, R. D., e MIRANDA, R. B..
Uma visão inicial dos subsistemas da gestão pública municipal. *In*: VELOSO, J. F.,
MONASTERIO, L. M., VIEIRA, R. D., e MIRANDA, R. B. **Gestão municipal no
Brasil: um retrato das prefeituras**. IPEA: Brasília, 2011.

WEBER, M.. **Economia e Sociedade** (Vol. I). Ed. UNB: Brasília, 1991.